



***Attendre le Comité de Bâle? Les prochaines étapes du régime canadien
des fonds propres bancaires***

**Communication de Jeremy Rudin
Surintendant
Bureau du surintendant des institutions financières Canada (BSIF)**

**à
l'Institut C. D. Howe**

**Toronto (Ontario)
Le 6 avril 2017**

Le texte prononcé fait foi

Communication de Jeremy Rudin, surintendant
Bureau du surintendant des institutions financières Canada (BSIF)
à
l'Institut C. D. Howe
Toronto (Ontario)
Le 6 avril 2017

Introduction

J'aimerais remercier l'Institut C. D. Howe d'avoir organisé l'événement auquel nous participons aujourd'hui.

Le Canada en est à une étape importante de l'évolution de son approche à l'égard de la réglementation bancaire. Au cours des années qui ont suivi la crise financière mondiale, les ententes conclues par une instance internationale – le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire – ont largement été le facteur ayant eu le plus d'incidence sur notre programme de réglementation.

Cette influence est peut-être maintenant en déclin.

Bâle III – Un accord international au point mort

Comme la plupart d'entre vous le savent, dans la foulée de la crise financière, le Comité de Bâle a entrepris de réformer en profondeur les normes internationales régissant les fonds propres bancaires. L'accord conclu par le Comité en 2009 – couramment appelé « Bâle III » – a sensiblement amélioré la conception et le calibrage des exigences minimales de fonds propres, et les effets de ces améliorations se sont fait sentir tant à l'international qu'ici au Canada.

Cet accord laissait toutefois d'importantes questions en suspens.

Récemment encore, le Comité cherchait à parachever le programme de réforme, mais les négociations sont au point mort et l'on ne sait trop quand elles reprendront de façon sérieuse.

À notre avis, il subsiste d'importantes questions à régler. Nous préférierions nettement que le Comité se remette au travail sur ces questions et parvienne à une entente que tous les pays membres appuieront et mettront en œuvre.

Au même moment, le Canada se prépare à aller de l'avant et à mettre en œuvre son propre plan en vue d'améliorer son régime de fonds propres. S'il conclut que le processus du Comité de Bâle ne reprendra pas à court terme, le BSIF exécutera ce plan de façon mesurée.

De plus, ce plan tiendra compte du fait qu'un régime de fonds propres efficace va bien au-delà des exigences minimales qui ont été la cible de prédilection du Comité de Bâle ces dernières années.

Bâtir un régime de fonds propres plus solide qui donne suite aux leçons tirées de la crise financière

Le BSIF a tiré de l'expérience sur la scène internationale lors de la crise financière de précieuses leçons à propos du système bancaire et de la réglementation qui le protège.

Cette expérience met en lumière trois domaines où le rendement de l'ancien régime international des fonds propres bancaires – Bâle II – n'a pas été à la hauteur.

Premièrement, un régime efficace de fonds propres doit établir des exigences minimales d'absorption des pertes afin que les banques demeurent solvables si elles éprouvent de fortes tensions. De toute évidence, dans bon nombre de pays, cela n'a pas été le cas sous le régime de Bâle II.

Deuxièmement, un régime efficace de fonds propres doit contribuer à la confiance dans le système bancaire. Or, nous avons constaté pendant la crise que la confiance dans la solvabilité de certaines grandes banques a fondu alors même que ces banques déclaraient de solides ratios de fonds propres d'après Bâle II.

Troisièmement, un régime efficace de fonds propres fournit aux banques des mesures incitatives saines, tant en période de prospérité que d'austérité. En période de prospérité, un régime efficace décourage les banques de prendre des risques excessifs en les obligeant à affecter davantage de fonds propres aux actifs plus à risque. En situation de crise, un régime efficace encourage les banques à maintenir des fonds propres adéquats sans forcer la vente d'actifs ou sabrer l'octroi de prêts.

Le régime actuel de fonds propres protège beaucoup mieux la solvabilité des banques que le précédent. Sous Bâle III, l'ampleur et la qualité des fonds propres que doivent détenir les banques sont beaucoup plus élevées que sous Bâle II. Cela signifie que les banques sont beaucoup mieux protégées contre les pertes importantes qu'elles ne l'étaient avant la crise, ce qui rehausse la résilience globale du système bancaire mondial.

C'est toute une réalisation.

Il reste du travail à faire pour améliorer les mesures incitatives que fournit le régime de fonds propres bancaires

Nous avons cependant fait moins de progrès en vue d'améliorer les mesures incitatives que le régime de fonds propres fournit aux banques. Nous voulons que le système

oblige les banques à accroître leur capacité d'absorption des pertes si les actifs qu'elles détiennent sont plus à risque. Cela permet à la fois de décourager les banques d'accumuler les risques et de veiller à ce qu'elles soient en mesure d'absorber les pertes qu'elles pourraient vraisemblablement subir.

Les outils que nous utilisons pour instaurer ces mesures incitatives sont des coefficients de pondération. Le régime de fonds propres oblige les banques à classer leurs actifs en fonction de catégories définies. Chaque catégorie est ensuite jumelée à un coefficient de pondération qui traduit ce risque.

Le système de Bâle propose deux façons de mesurer les coefficients de pondération des risques.

L'une est l'approche dite « standard » qui, comme son nom l'indique, établit des catégories d'actif normalisées et les coefficients de pondération correspondants.

L'autre est l'approche dite fondée sur les « notations internes », ou NI, qui permet aux banques autorisées d'utiliser leurs propres modèles de risque pour établir les coefficients de pondération des risques.

Au Canada, les petites et moyennes banques utilisent l'approche standard alors que les plus grandes banques peuvent employer l'approche NI.

Or, à l'international comme au Canada, on constate que ni l'une ni l'autre de ces approches ne permet de calibrer suffisamment bien les coefficients de pondération en fonction des risques.

Le problème fondamental de chaque approche est l'inverse du problème qui entache l'autre approche. Alors que, dans l'approche standard, les coefficients ne varient pas suffisamment d'une banque à l'autre, dans l'approche fondée sur les notations internes, au contraire, ils fluctuent trop d'une banque à l'autre.

Réflexions sur la variabilité injustifiée des actifs pondérés en fonction des risques

Comment en sommes-nous arrivés là?

J'ai dit tantôt que l'approche standard regroupe tous les actifs dans quelques catégories simples, chacune se doublant d'un coefficient unique de pondération des risques.

Pour les besoins du Canada, du moins, certaines de ces catégories sont trop vastes pour qu'un seul coefficient traduise précisément le risque sous-jacent. Par exemple, tous les prêts hypothécaires résidentiels sont jumelés au même coefficient de pondération des risques.

Par conséquent, l'approche standard applique le même coefficient de pondération – et donc la même exigence de fonds propres – à une banque qui se spécialise dans les prêts hypothécaires pour les immeubles de placement qu'à une autre qui se spécialise dans les prêts hypothécaires pour les résidences occupées par leur propriétaire.

Pourtant, nous savons que les hypothèques sur les immeubles de placement sont plus risquées que celles sur les résidences occupées par leur propriétaire. Dans cette perspective, les coefficients de pondération de l'approche standard ne varient pas assez d'une banque à l'autre.

Si l'on examine l'approche fondée sur les notations internes, on constate que les coefficients de pondération des risques varient trop d'une banque à l'autre. Cela est des plus évidents lorsque des banques utilisant l'approche NI sont priées d'indiquer les coefficients de pondération des risques qu'elles appliqueraient à un même portefeuille donné d'actifs.

Le Comité de Bâle s'est penché sur cette question et les résultats étaient éloquentes.

Pour cette étude, un groupe de multinationales bancaires utilisant l'approche NI ont été invitées à attribuer des coefficients de pondération des risques à un portefeuille fictif d'actifs. L'une des banques a attribué au portefeuille un coefficient de pondération des risques de 40 % inférieur à la moyenne des coefficients déterminés par toutes les autres banques participant à cette étude. Par conséquent, cette banque maintiendrait 40 % de moins de fonds propres que les autres banques pour ce même niveau de risque.

Ce genre de résultat aberrant ne devrait pas survenir.

Pareille variation des coefficients de pondération des risques déroge aux trois objectifs d'un solide régime de fonds propres.

Premièrement, les portefeuilles hors normes ne sont pas suffisamment protégés contre les pertes. Deuxièmement, les variations de ce genre minent la confiance dans le système bancaire puisque les ratios de fonds propres mesurés des banques aberrantes ne traduisent pas la véritable capitalisation de ces dernières. Troisièmement, un régime qui tolère pareille variabilité ne fournit pas aux banques de saines mesures incitatives en vue de gérer leurs risques. Il les incite plutôt à tenter de manipuler le système pour réduire les exigences de fonds propres, et c'est bien la dernière chose que nous voulons que les banques fassent.

Lorsqu'une banque est autorisée par son autorité de contrôle à utiliser un modèle pour calculer les coefficients de pondération des risques, elle doit appliquer ce modèle de façon responsable. Pour sa part, le BSIF autorise les banques à utiliser l'approche NI s'il estime que cela produira un coefficient de pondération des risques plus exact que celui de l'approche standard. Nous estimons aussi que l'effort déployé par une banque

pour construire et maintenir son modèle engendre un niveau de discipline et de connaissance qui devrait permettre à la banque de mieux gérer le risque.

En revanche, le fait qu'une banque soit autorisée à utiliser son propre modèle ne lui donne pas carte blanche. Nous appliquons un système de mesures de contrôle à la fourchette de résultats que les modèles des banques peuvent générer, ce qui rejoint notre principe de base lorsque nous travaillons avec l'information que nous obtenons des banques : faire confiance, mais vérifier.

Nous pensons que cette approche équilibrée peut servir de fondement à un consensus international qui régira mieux l'utilisation des modèles internes. Nous devons établir un ensemble de contraintes qui atténueront sensiblement la variabilité injustifiée des coefficients de pondération des risques d'une banque à l'autre sans perdre les avantages pour la gestion des risques que peut offrir l'utilisation des modèles internes.

Voilà la tâche importante qui attend le Comité de Bâle.

Nous pouvons certes continuer d'espérer que le Comité parvienne à une entente que le Canada pourra appuyer, mais il se pourrait que les négociations demeurent au point mort pendant un certain temps. Il est toujours difficile pour les 27 pays membres du Comité de Bâle – chacun ayant ses particularités juridiques, économiques et culturelles, de faire consensus. Maintenant que certains doutent de la valeur du multilatéralisme de façon plus générale, le défi est encore plus grand.

La suspension des travaux sur les normes internationales de fonds propres ne signifie pas la mise en veilleuse de notre programme intérieur

Que ferions-nous s'il fallait éventuellement conclure que le processus de Bâle est suspendu indéfiniment?

Nous ne resterions pas les bras croisés. Au contraire, nous aborderions les questions en suspens de Bâle III d'une manière convenant au Canada. Nous le ferions en cherchant à corriger les mesures incitatives inappropriées qui se font jour lorsqu'on attribue le même coefficient de pondération des risques à des actifs qui présentent des risques très différents.

Et nous examinerions la variation des coefficients de pondération des risques entre les banques canadiennes qui utilisent l'approche fondée sur les notations internes. Nous voudrions nous assurer que le problème des variations injustifiées des coefficients que nous observons à l'étranger ne prendra pas racine au Canada.

Nous reconnaissons que le fait de faire cavalier seul ne nous donnera pas carte blanche. Nous tenons à préserver l'équité des règles du jeu au pays, et à ce que nos banques puissent être concurrentielles sur la scène internationale. Nous sommes prêts à imposer aux banques canadiennes des normes plus élevées que les exigences

minimales internationales lorsque cela s'avère nécessaire pour renforcer la sûreté et la solidité. Nous l'avons déjà fait, nous le faisons présentement dans une certaine mesure, et nous sommes prêts à le faire à l'avenir. Mais ces dérogations à l'application de règles équitables doivent répondre à de strictes exigences.

La marche à suivre pour que les réserves jouent leur rôle au sein du régime de fonds propres

J'ai surtout parlé jusqu'ici des règles sur l'établissement d'exigences minimales de fonds propres pour les banques. Or, la réglementation efficace des fonds propres est loin de se limiter à cela.

Nous devons tenir compte de tous les éléments du régime de fonds propres, et surveiller leur incidence au fil du temps.

Ainsi, un régime efficace doit toujours, tantôt encourager, tantôt obliger, les banques à maintenir des réserves de fonds propres au-delà des exigences minimales qui leur sont applicables.

Il est tentant de conclure que toute mesure haussant les réserves de fonds propres rendra le système bancaire plus stable. Après tout, l'une des leçons de la crise est que les banques doivent être mieux protégées contre l'insolvabilité.

Mais, comme je l'ai dit plus tôt, ce n'est pas la seule chose à propos des fonds propres des banques que la crise nous a enseignée. Nous voulons aussi que le régime de fonds propres inspire confiance dans le système bancaire en période d'austérité. Mais ce ne sera pas le cas si les banques ne peuvent laisser leurs ratios de fonds propres glisser jusque dans la fourchette de la réserve sans provoquer une grave perte de confiance.

Évidemment, une banque qui épuise ses fonds propres doit les reconstituer. Si cela se prolonge assez longtemps ou se produit assez rapidement, des mesures draconiennes pourraient s'imposer. Mais dans le cas d'une banque dont les fonds propres sont, au départ, nettement supérieurs à ses exigences réglementaires minimales, nous devons tous constater qu'une partie de la réserve de fonds propres de l'institution utilise normalement en premier une partie de cette réserve pour reconstituer ses fonds propres. Sinon, nous aurons accidentellement conçu un régime de fonds propres qui ne favorise pas la confiance dans le système et peut même la miner.

Cela fait également ressortir l'importance d'un système d'établissement des coefficients de pondération des risques qui soit intègre et qui soit perçu comme tel, sans quoi il suffirait d'une poignée de cas aberrants pour miner la confiance dans l'ensemble des banques.

En période d'austérité, le régime de fonds propres doit à la fois favoriser la confiance et fournir aux banques des mesures incitatives appropriées. Plus particulièrement, il doit

éviter d'inciter artificiellement les banques à renverser trop rapidement l'effet de levier lors d'une contraction de l'économie en ayant recours à la vente forcée d'actifs ou en resserrant nettement l'octroi de nouveaux prêts.

Un régime de fonds propres qui évite cette mesure incitative perverse établit des réserves devant servir en période d'austérité. Les autorités de contrôle et de surveillance doivent énoncer les circonstances où elles autoriseraient – voire encourageraient – les banques à laisser leurs ratios de fonds propres tomber dans la fourchette des réserves, mais pas plus bas. Cela étant fait, nous devons veiller à ce que les banques comprennent ces circonstances, tout comme les participants au marché, sans quoi le régime de fonds propres pourrait contribuer au problème en période de contraction alors qu'il est censé être, au contraire, un élément de la solution.

Idéalement, nous aurions un consensus international sur le rôle dynamique des réserves de fonds propres, un consensus qui serait clair tant pour les banques que pour les participants au marché. Dans les circonstances, peut-être est-ce trop demander. Nous devons être prêts à construire un plan clair pour l'utilisation des réserves de fonds propres par les banques canadiennes, et à parvenir à une compréhension à la fois nouvelle et meilleure du rôle des réserves de fonds propres au Canada.

Conclusion

Alors que nous passons aux prochaines étapes du régime canadien des fonds propres des banques, n'oublions pas que nous disposons d'un régime solide dont nous pouvons être fiers. Nous avons un régime solide qui protège les intérêts des déposants et des autres créanciers des banques, et qui suscite la confiance à l'égard de notre système bancaire.

L'une des raisons derrière la force de notre régime est que nous n'avons pas hésité à y apporter des améliorations.

Nos priorités d'amélioration futures sont de deux ordres : mieux harmoniser les coefficients de pondération des risques avec les risques sous-jacents, et veiller à ce que les réserves de fonds propres puissent être utilisées de manière efficace lorsque nous en avons besoin.

Nous croyons que ces objectifs s'appuieront mutuellement. Le fait d'accroître la capacité des coefficients de pondération des risques de saisir le risque qui pèse sur les banques rendra ces dernières plus résilientes et rehaussera la confiance dans l'ensemble du régime de fonds propres. Grâce à ce regain de confiance, il sera plus probable que le régime de fonds propres intervienne comme prévu en période de crise.

Nous préférons aller de l'avant avec ces deux priorités en partenariat avec nos homologues internationaux du Comité de Bâle. Parallèlement, nous peaufinons notre

propre plan en vue d'améliorer le régime de fonds propres au Canada en attendant de voir si la communauté internationale sera disposée à reprendre les discussions à Bâle.